مجلـــــس الأمـــــة
الأمانــــة العامـــة
قطاع البحوث والمعلـومات
إدارة الدراسات والبحـــوث

مشكلة غير محددي الجنسيـــة

" طبيعة التعامل الرسمي والخارجي "

نوفمبـــر ١٩٩٦

دولة الكويت
مجلس الأمة

State of Kuwait
National Assembly

الأمانـــــة العامـــــة
إدارة البحوث والدراسات

مشكلة غير محددي الجنسية
طبيعة التعامل الرسمي والخارجي

إعـداد
مظفر عبدالله العوضي
باحث سياســــي

إشــراف
أ.د. رمـزي سلامــة
المستشار الاقتصادي

نوفمبر ١٩٩٦م

P.O.Box : 716 - Safat, 13008, Kuwait - Phone: (+965) 2436 336 - Fax : (+965) 2436 331
E-mail : <kwt-ipu-grp@majlesalommah.net>

المحتويـــــات

المقدمة ٣

الإطار المحلي لمشكلة غير محددي الجنسيه ١١

* نشأة مشكلة غير محددي الجنسية ١٢
* التعامل الرسمي ١٨

الإطار الدولي لمشكلة غير محددي الجنسية ٢٠

* نشأة المشكلة والمعالجة الدوليه ٢١
* دور منظمات حقوق الإنسان ٢٧

الخلاصــــه ٣٣

التوصيـــات ٣٤

- مقدمة -

نالت ولا تزال مشكلة " **غير محددي الجنسية** " في الكويت إهتماما محليا ودوليا ، وكان ذلك الإهتمام يرتكز على ضرورة إنصاف هذه الفئة وتحقيق العدل حين الشروع في تطبيق أي حل في شأن أوضاعها ، وقد تناولت مؤسسات الدولة المعنية بهذا الشأن الموضوع غير مرة ، وتجسد ذلك في مناقشات المجلس التشريعي على مر فصوله المختلفة ومحاولته المشاركة في وضع صياغة لحل هذه المشكلة ، وكذلك الدور الذي قامت به السلطات التنفيذية الذي إتخذ شكل التغاضي عن المشكلة في بدايتها، مرورا بالتعامل معها كأمر واقع ، ووصولا إلى مرحلة محاولة التخفيف منها وتصفيتها تدريجيا عبر إجراءات عديدة منطقية وأخرى غير منطقية .
كما كان للجهات الدولية وخاصة منظمات حقوق الإنسان دور فاعل في تناول هذه القضية من زاوية نقدية وعملية في نفس الوقت حيث ركزت في مطالباتها المتكررة ضرورة الإلتزام بالمعايير الدولية للتعامل معهم .

ما سنطرحه في هذا البحث من مشكلة هو **التأثير السلبي لمشكلة غير محددي الجنسية على المجتمع الكويتي داخليا وخارجيا** ، إذ لا يزال المشروع الحكومي والمتمثل في إنشاء (اللجنة المركزية لمتابعة أوضاع المقيمين بصورة غير قانونية)* غامضا ولم تحدد إلى الآن ملامح الحل بشكل واضح وصريح بعد ، وربما كانت العوامل الضاغطة من وراء ذلك ترجع في أساسها إلى مسائل إقتصادية ، إذ ستتكلف الدولة **أعباء مادية إضافية** جراء التجنيس وإن بشكل جزئي ، إضافة إلى مسائل **ديموغرافية** (سكانية) ستظهر أثر إندماج أفراد هذه الفئة في المجتمع بحكم القانون .

---

* يعتبر مصطلح المقيمين بصورة غير شرعية أحدث اصطلاح إستخدمته الحكومة للتدليل على فئة غير محددي الجنسية .

وعلى الرغم من أن الغزو العراقي للكويت أدى إلى مغادرة أكثر من نصف عددهم وهو ما إعتبره البعض حلا جزئيا ، إلا أن البقية لا تزال تنتظر البت في شأنها ، ولم تفصح الحكومة إلى الآن عن مقدار التقدم الذي قطعته في إتجاه حلها للمشكلة ، وبات من الواضح أن ضعف الجهاز الإداري وكذلك النظرة الحكومية وربما جزء يعتد به من الرأي العام الشعبي أصبح ينظر إلى هذه الفئة على أنها في الغالب تنحدر من أصول عراقية لا ينسجم وجودها في البلد مع المصالح الوطنية .

وعلى **الصعيد الخارجي** ، أصبح موضوع فئة " غير محددي الجنسية " موضوعا غنيا يتم تناوله بشكل دوري من قبل منظمات حقوق الإنسان وهو الأمر الذي يؤثر بشكل سلبي على سمعه الكويت الخارجية . وبالتالي فإن مشكلة البحث تتمثل في محاولة الإجابة على التساؤل التالي :-

ما هو الحل الأمثل لتلك المشكلة بأبعادها الداخلية والخارجية ؟

* * * * *

أهمية البحث :-

=========

تعتبر مشكلة فئة " غير محددي الجنسية " من أحد أقدم المشكلات المتجددة التي تعاني منها دولة الكويت ضمن مجموعة من المشكلات والقضايا المزمنة الأخرى مثل توحيد الجنسية ، وتوسيع القاعدة الإنتخابية ، والإسكان ، وإعتماد الإقتصاد الوطني على مصدر وحيد للدخل هو النفط ، والتركيبة السكانية ... وغيرها .

وتنبع أهمية موضوع البحث من عدة زوايا ، فهي من جهه تمثل أحد جوانب **قضية التركيبة السكانية** حيث أن عدد المنتمين لهذه الفئة بلغ حسب إحصاءات رسمية ١١٧ ألف وبما يعادل نسبة ٥٣٪ من أفراد هذه الفئة قبل الغزو العراقي إذ وصل عددهم إنذاك إلى ٢١٩ ألف فرد .*

كما أنها **قضية أمنية** من حيث كون " غير محددي الجنسية " ، بلا عمل وظيفي مستقر مما قد يتسبب في تكوين بؤرة توتر إجتماعي يقود للجريمة .

وهي كذلك **مشكلة معيقة للتنمية** ، فوجود هذا الكم الهائل غير المنتج من أفراد هذه الفئة بقسميها المستحق والمدعى من دون تحديد لوضعهم القانوني يعني في النهاية أن هناك عشرات الألوف من الأفراد ممن إندمجوا ضمن نشاطات إقتصادية طفيلية خارج قوة العمل الحقيقية ، هذا مع إستمرار الدولة في جلب المزيد من العمالة الخارجية .

وأخيرا ، فهي **قضية إنسانية** من حيث أن حرمان أفراد هذه الفئة من التعليم المجاني والتطبيب والتوظيف وحرية التنقل يعد خرقا واضحا لمبادئ حقوق الإنسان ، في الكثير من الإتفاقيات الدولية المتعلقة بهذا الشأن ، وقد تمثلت عملية التضييق في سلسلة من الإجراءات بدأتها الحكومة في العام ١٩٨٦م عندما تشددت في منح وثائق السفر لأبناء هذه الفئة .

---

* صحيفة الوطن الكويتية ١٩٩٣/٧/٢٩م _ تقرير لجنة دراسة فئة عديمي الجنسية المنبثقة عن مجلس الوزراء .

الصعوبات التي يواجهها الباحث : -

====================

رغم أهمية موضوع فئة " غير محددي الجنسية " في المجتمع الكويتي من جهة تأثيرها السلبي على المستويين المحلي والخارجي ، إلا أن مشكلة **ندرة المصادر** كانت ولا تزال أهم ما يواجهه الباحث في هذا المجال ، وما نقصده بـ "المصادر" هنا تلك المصادر العلمية التي تتناول هذا الموضوع بشكل محايد وعلمي وهي نادرة بالفعل ، ولا تغني بالطبع الكتابات الصحفية الكثيرة حول مشكلة البدون إذ أنها تدور في الغالب حول نشر أخبار عن إجراءات حكومية جديدة في شأنهم ، وعدد لا بأس به من الدراسات والمقالات التي يتوجب على الباحث التدقيق في مدى علميتها وحياديتها .

منهج البحث :-

=========

إعتمد هذا البحث على المنهج الإستقرائي التحليلي في الدراسة حيث تم جمع البيانات المطلوبة لمعالجة المحاور الرئيسية فيه سواء كانت معلومات إخبارية أو موضوعية ، وفي مرحلة ثانية تم تحليل تلك المعلومات وتناولها من زاوية تاريخية وفي إتجاه توضيح " كيف نشأت المشكلة " ، وعليه تم التعرف على عدد من الآثار المختلفة التي ما تزال تلقى بظلالها على المستوى الداخلي (موطن البدون) ، وكذا المستوى الخارجي (تعامل منظمات حقوق الإنسان مع المشكلة) .

هذا ويعتمد البحث على فرض أساسي يتلخص في أنه مع مضي الوقت **على تركهذه المشكلة من دون حسم فإنه وبالنظر إلى تشعيباتها وإفرازاتها المختلفة ستقل فرص التناول العادل والمنطقي حين تصل الإدارة الرسمية إلى قناعة "ضرورة الحل"** . وهو الأمر الذي يتطلب سرعة في البت مع وضع أسس واضحة للحل للبت في شأن أوضاع هذه الفئة .

تفسير المصطلحات :-

===========

إن المراقب لطبيعة التناول الرسمي أو الشعبي (وعلى وجه الخصوص الصحافة المحلية) لمشكلة غير محددي الجنسية سيلاحظ تذبذبا في إطلاق التسميات على أبناء هذه الفئة ، فقد أطلقت كلمة البدون في بادئ الأمر عليهم ، ثم تغيرت لتصبح " **غير الكويتيين** " ، وظهر لاحقا مصطلح " **غير محددي الجنسية** " ، وأخيرا " **المقيمين بصورة غير شرعية** " .

ومما لا شك فيه أن كل تسمية من التسميات السابقة لها مدلول محدد ، وربما أرست وضعا قانونيا خاصا ومختلفا عن التسمية الأخرى ، ولكن حجر الأساس في خضم تلك التسميات سيظل في نهاية الأمر محكوما بالجنسية وهي الرابط القانوني بين الفرد والدولة ، وبمعنى آخر ما هو الوضع القانوني لمن لا يمتلك جنسية محددة ويعيش على أرض دولة الكويت .

للإجابة عن هذا التساؤل كان لابد لنا أن ندخل في مسألة تعريف المصطلحات وعلى الأخص معنى الجنسية ومعنى غير محدد الجنسية أو " البدون " .

* * * * *

١- تعريف الجنسيـــة

==============

الجنسية هي علاقة بين فرد ودولة تعتبر بموجبها الدولة الفرد مواطنا لها ، ويعتبر الفرد نفسه من مواطنيها ، وتتميز هذه العلاقة بأنها **إجتماعية** من حيث أنها تلعب دور الرابطة الإجتماعية. ولها أثرها في مسائل الحماية في القانون الدولي ، وهي أيضا تتميز بأنها علاقة **سياسية** تستند على عضوية الفرد في الدولة التي تحكمها إعتبارات تكوين عنصر السكان بالمفهوم السياسي المعاصر . كما ينظر للجنسية أيضا على أنها **علاقة قانونية** لا تترك للعوامل الإجتماعية أو العرقية . فالقانون – هو الذي يفسر نشوء وزوال تلك العلاقة وتحديد الآثار المترتبة عليها خاصة في القانون الداخلي . "ولذلك فالدولة هي التي تتوافق ومصالحها وتحتفظ ، بشكل عام ، بحرية واسعة في تحديد من يكتسب جنسيتها ، مما ينفي عنها صفة العقد الذي تلعب إرادة الفرد فيه دورا مباشرا سواء بطريقة صريحة كما في حالات التجنيس الإعتيادي أم بطريقة ضمنيه كما في حالات رد الجنسية في الحالات التي ينص عليها القانون ، أم كان ذلك بطريقة مفترضه كحالات الحصول على الجنسية عن طريق الميلاد بحيث أن الطفل كان سيختار هذه الجنسية لو أمكنه التعبير عن ذلك " . *

وعليه فإن مفهوم الجنسية يتشكل من طرفين أولهما : **الدولة** والتي لا شك بأن لها وحدها حق تحديد من يعتبر من رعاياها ومن ثم التمتع بجنسيتها .

أما الطرف الثاني فهو **الفرد** متلقي الجنسية من الدولة حيث تضفي عليه جنسيتها سواء كانت مفروضة عليه من الدولة دونما عمل إرادي صادر منه ، وهي في هذه الحالة تكون معاصرة لميلاده أو أنها تكون قد منحت له بعد رغبته في إكتسابها إلا أنه في الحالة الأخيرة ، لا يجوز فرض الجنسية عليه وإنما تمنح له إذا ما أفصح عن إرادته في كسبها ، ويتعين أن تكون إرادته معتبره قانونا من حيث بلوغ سن الرشد وكمال الأهلية .

---

* العنزي ، رشيد حمد ، " الجنسية الكويتية ، دراسة للنظرية العامة للجنسية وللمرسوم الأميري رقم ١٥ لسنة ١٩٥٩م بشأن الجنسية الكويتية " ص ٣٠ - ٣١ .

٣- غير محددي الجنسية .. أو " البدون ".

يعتبر مصطلح " **البدون** " تعبيرا مختصرا ودارجا بين عموم الناس في الكويت للتدليل على فئة إجتماعية غير محددة الجنسية مقسمة في حقيقة الأمر إلى قسمين . الأولى وتشمل من لا يحملون جنسية أي دولة ، والثانية تشمل من ينتمون إلى دول أخرى ولكنهم أخفوا كل الوثائق القانونية التي تثبت أنهم ليسوا عديمي الجنسية . ويعتبر مصطلح " بدون جنسية " وهو المصطلح الأول الذي ظهر لوصف وتسمية هذه الفئة مصطلحا مجردا في حد ذاته ولا خلاف عليه حتى عند مقارنته مع المصطلح القانوني أو الدولي المعروف بـ " عديم الجنسية " ولكن المشكلة كانت في التناول الرسمي والشعبي على حد سواء لمصطلح " البدون " وتعميمه على كل حاله تدعى أنها لا تحمل جنسية دولة محددة ، وهو الأمر الذي أدى مع مرور الوقت إلى تكوين صورة ذهنية عامة وشبه محددة عن جميع أفراد هذه الفئة المقسمة أصلا بين أصحاب حق ومدعين له .

واستمرت عملية تغيير المصطلحات هذه من قبل الجهاز الرسمي للدولة حينما وجدت بأن المصطلح السابق لم يعد يعبر عن حقيقة الوضع القانوني لهؤلاء الأشخاص فألغته واستبدلت به مصطلح " غير كويتي " و " غير محدد الجنسية " وهما كما يصفهما إستاذ القانون د. رشيد العنزي بأنهما " يعبران عن منظور مختلف للمركز القانوني لفئة البدون " فمصطلح " غير كويتي " إستخدم لينفي الإحتمال الثاني لمعنى مصطلح " البدون " المذكور آنفا وهو أن الشخص المقصود قد يكون منتميا إلى الكويت بأصله ، ولكنه مع ذلك لا ينفي الإحتمال الآخر لمعنى المصطلح وهو أن الشخص المقصود قد يكون " عديم الجنسية " فعديم الجنسية في الواقع والقانون لا يحمل جنسية الدولة التي يقيم فيها وهي الكويت ، ولذلك فهو أجنبي (غير مواطن) طبقا لقانونها الداخلي وهو في الوقت ذاته عديم الجنسية طبقا للقانون الدولي " . وقد كان آخر مصطلح إستخدمته الحكومة لوصف هؤلاء هو " المقيمين بصورة غير شرعية " وهو المصطلح الذي يحمل في طياته مزج وجودهم بقانون الإقامة رغم عدم خضوعهم له ، ويعتقد أن إختيار هذا المسمى يرجع في أساسه إلى ممارسة نوع من الضغط النفسي على أفراد هذه الفئة على أمل أن يظهر منهم من يمتلك وثائق تثبت إنتماءه إلى دولة ما ، وإلا سيكونوا عرضه لإجراءات أشد قساوة ومنها الإبعاد وفقا لأطر قانونية ودولية تعتمد على إيجاد البلد البديل .

---

* العنزي ، رشيد حمد ، مصدر سابق ، ص ٥ .

وعموما سنخلص في شأن المصطلحات المتنوعة وربما المتضاربة أحيانا إلى القول بأن فئة من يسمون بـ " البدون جنسية " أو " عديمي الجنسية " هم بالتحديد الذين لا يتمتعون بجنسية أي دولة أخرى ويتواجدون على أرض دولة الكويت .

الفصل الأول

الإطار المحلي لمشكلة غير محددي الجنسية

=======================

المبحث الأول:- نشأة مشكلة غير محددي الجنسية .

المبحث الثاني :- التعامـــــل الرسمـــــي .

المبحث الأول :-

١- نشأة المشكلة وتطورها .

نشأت مشكلة غير محددي الجنسية في بدايتها جراء عوامل الهجرة وثغرات قانوني الإقامة والجنسية . فقانون الإقامة الذي كان معمولا به في أواخر الخمسينات كان يستثنى **أفراد العشائر** من الحصول على سمات دخول وتراخيص الإقامة وجوازات السفر للدخول إلى الكويت والإقامة فيها ، وكانت إجراءات التطوع في القوات المسلحة وخصوصا في الستينات والسبعينات تفتح المجال أمام تنامي مشكلة فئة " غير محددي الجنسية " ، من بين أفراد العشائر المقيمين بصورة قانونية دونما وثائق ، كما صدرت من المسؤولين تصريحات متكررة حول قرب تجنيس الملتحقين منهم بالجيش والشرطة ، إضافة إلى الدعوة التي وجهت في بداية الثمانينات لتسجيل مدعى الجنسية الكويتية حيث تم تسجيل من لديهم إثباتات وصلات وكذلك الأدعياء .

وهكذا أخذت المشكلة في التفاقم شيئا فشيئا حيث عمد كثير من الوافدين إلى إخفاء هوياتهم مدعين إنتمائهم إلى فئة عديمي الجنسية وذلك للإفادة من الإمتيازات المادية ، مما أدى إلى نمو هذه الفئة ، في غفله من الزمن و بصورة سريعة وعشوائية حتى أصبحت مصدرا لمشكلات أمنية وإجتماعية وإقتصادية وقانونية تدخل في صميم الكيان البنيوي للمجتمع الكويتي في حاضره ومستقبله ، ولا شك بأن النهج الحكومي المتبع في التعامل مع مشكلة " غير محددي الجنسية " قد ساهم بطريقة أو بأخرى في تطورها وتشعبها حتى باتت تشكل موضوعا رسميا لتقارير المنظمات العاملة في مجال حقوق الإنسان في الخارج ، خاصة بعد حاله الإنكشاف الإعلامي الدولي الذي تعرضت له الكويت إبان وبعد غزو العراق لها في أغسطس ١٩٩٠م . وأن التباطؤ في حسم هذه المشكلة أدى بالكويت إلى أن تواجه الآن مشاكل **الجيل الثاني والثالث** من أبناء هذه الفئة وليس الجيل الأول منهم الذي إنخفض عددهم وتدنت نسبتهم مع مرور الزمن . *

---

* مجلة الطليعة ٣/٢٤ /١٩٩٣م ، ص رقم ١ .

١-١ حجم المشكلة قبل الغزو العراقي على الكويت :-

==================================

تفيد البيانات الإحصائية لهيئة المعلومات المدنية أن عدد فئة " غير محددي الجنسية " وصل حوالي (٢٢٠) ألف نسمة في يونيو ١٩٩٠م ، وتتميز هذه المشكلة بخصائص عديدة لكل منها أبعادها التي يصعب التقليل من أهميتها ، ويأتي في مقدمتها ما يلي : (*)

١- أن عدد الكويتين المتزوجين ممن لا يحملن جنسية محددة وصل إلى (٣٠٢٤) كويتيا وعدد الكويتيات المتزوجات من فئة " عديمي الجنسية " وصل إلى (٤٠٣٦) كويتية ، ولعلنا نتصور ما قد يترتب على مثل هذه الزيجات من مضاعفات سلبية وأوضاع تفرض نفسها بحكم الأمر الواقع علما بأنه لا يمكن إستبعاد الجانب المصلحي في معظمها .

٢- أن أكثرية فئة " عديمي الجنسية " من الأطفال الذين هم دون الخامسة عشرة ويمثلون حوالي " ٥٨٪ من العدد الإجمالي " .

٣- أن غالبية فئة " عديمي الجنسية " من الأميين وذوي التعليم المحدود جدا ، حيث بلغت نسبة من هم دون التعليم المتوسط " ٨٧٪ " .

٤- أن الأسرة لدى فئة " عديمي الجنسية " تتسم بكبر حجمها ، حيث يصل معدل الإعالة فيها إلى " ٧ " أفراد في المتوسط ، بينما لا يزيد عن " ٤،٥ " لدى الأسرة الكويتية ، ولعله يمكن تقدير أهمية هذا الأمر فيما يشكله من أعباء إقتصادية وإرهاق للخدمات العامة في الحاضر والمستقبل .

---

* تقرير اللجنة المختصة بدراسة فئة عديمي الجنسية المنبثقة عن مجلس الوزراء - صحيفة الوطن الكويتية ١٩٩٣/٧/٢٩م .

٥- أن غالبية هذه الفئة تنحصر في جنسيات معينة (عراقية في الغالب) ، إذ أن مشروع إستكمال الوثائق الخاصة من غير محددي الجنسية أدى إلى التثبت من جنسيات (٢٧، ٤٧٠) فردا أي (١٢،٥٪) من إجمالي هذه الفئة . (*)

ولقد سبق أن **قامت الدولة ببعض الخطوات بإتجاه مواجهة هذه المشكلة** ، بدأت مع صدور قرار مجلس الوزراء سنة ١٩٨٣م بإلغاء مصطلح " بدون جنسية " في المعاملات الرسمية وغير الرسمية وإعتبار كل من لا يحمل الجنسية الكويتية "غير كويتي" ، وقراره أيضا سنة ١٩٨٦م بتشكيل لجنة لدراسة مشكلة غير محددي الجنسية ، حيث وضعت بعض الإجراءات العملية الآنية ريثما يتم التوصل إلى معرفة الوضع القانوني لكل حالة على حدة وذلك بما يحفز أفراد هذه الفئة على إبراز هويتهم الأصلية وتصحيح وضعهم وفقا للقوانين السارية .

والواقع أن هذه الإجراءات أدت إلى نتائج إيجابية ، حيث بادر حوالي (١٦ ,٩٠٠) فردا إلى تعديل أوضاعهم القانونية من خلال إبراز هوياتهم الحقيقية ، كما تم التوصل إلى إكتشاف الجنسيات الحقيقية لما يزيد عن (١٥ ,٠٠٠) فرد آخر ، إلا أن العدوان الغادر على البلاد حال دون متابعة تنفيذ الخطوات الإجرائية التي وضعتها اللجنة في شأن حل المشكلة على النحو المرسوم .

---

* لم تكن الحكومة قبل عام ١٩٨٩م قد أعلنت عن عدد محدد لفئة عديمي الجنسية ، ويرجع أكثرمن مرجع علمي كتب حول البدون إلى أن الحكومة كانت تفتقر إلى الإحصاءات الدقيقة بهذا الشأن .

١-٣ الوضع بعد التحرير .

================

الواقع أن عدد غير محددي الجنسية قد تناقص عما كان عليه قبل الغزو العراقي الغاشم ، حيث غادر عدد غير قليل منهم إلى بلدانهم الأصلية إبان الغزو ثم ما لبث أن عاد منهم من تمكن من ذلك .

ومما لا شك فيه أن جوهر المشكلة لا يقوم على أساس كمي بقدر ما هو قائم على أساس نوعي حيث بلغ إجمالي عدد الذين تم تسجيلهم في الهيئة العامة للمعلومات المدنية عام ١٩٩٢م ، من غير محددي الجنسية (٦٠٤, ١١٧) أفراد ، وقد تم تعديل الوضع القانوني لـ (٩٦٦, ٢٢) فردا بعد إبراز هويتهم الأصلية ، كما تم الإستدلال على الجنسية الأصلية لما يزيد عن (٠٠٠, ١٥) فرد آخر ، لم يقوموا بعد بتعديل أوضاعهم القانونية . وأن عدد غير المتزوجين يصل إلى (٨٣٧, ٨٥) فردا أي " ٧٣٪ " عدا حالات الطلاق والترمل* ، ولعله يمكن تقدير الأعباء الأمنية والإجتماعية والإقتصادية التي تترتب على هذه الخصائص وأبعادها ، والوضع الذي يمكن أن تؤول إليه البنية السكانية في الوقت القريب على المستويين الكمى والنوعي ، خاصة إذا أخذنا بعين الاعتبار إرتفاع معدلات الإعالة لدى غير محددي الجنسية ، وتدني المستوى التعليمي والدخل وتفشي البطالة ، إلى جانب تزايد حالات الزواج والمصاهرة بينهم وبين المواطنين من الجنسين .

---

* تقرير اللجنة المختصة بدراسة فئة عديمي الجنسية المنبثقة عن مجلس الوزراء ، مصدر سابق .

١ – ٣ قانون الإقامة وغير محددي الجنسية :-

==============================

هل ينطبق قانون إقامة الأجانب الصادر بالمرسوم الأميري لسنة ١٩٥٩م على فئة غير محددي الجنسية ؟ ، وهل تستطيع الكويت بموجبه إبعادهم عن البلاد ؟ سؤالين نطرحهما هنا ونحن في مجال البحث عن الجانب القانوني المتعلق بفئة " غير محددي الجنسية " .

قلنا في بدايات هذه الدراسة بأن **من أسباب وجود المشكلة هو القانون والأسلوب الذي تم ويتم التعامل معه** ، ولا شك أن الذي يحكم مسائل إقامة الأجانب هو القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٥٩م الذي يحدد مشروعية إقامة كل من لا يحمل الجنسية الكويتية ، ففي مادته الأولى يقضي القانون بعدم جواز دخول اللاجئين للكويت أو الخروج منها إلا إذا كان يحمل جواز سفر ساري المفعول صادرا من سلطات بلده المختصة أو أية سلطة أخرى معترف بها ، أو كان يحمل وثيقة تقوم مقام الجواز وتكون صادرة من إحدى السلطات المذكورة .

أما موضوع الإقامة في الكويت فيتطلب موافقة وزير الداخلية الذي يملك حق منحها لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد ، كذلك حددت المواد من ١٦ إلى ٢٢ مسائل إبعاد الأجنبي عن الكويت عن طريق الحكم القضائي ويسمى الإبعاد القضائي ، أو بقرار إداري ويسمى بالإبعاد الإدراي .(*)

* العنزي ، رشيد حمد ، " البدون في الكويت : دراسة قانونية عن مشروعية إقامتهم " ، ص ٢٢-٢٣-٢٤ .

وإذا كانت القواعد القانونية المشار إليها في قانون إقامة الأجانب تنطبق على عامة الأجانب إلا أن فئة البدون جنسية " في الكويت لهم وضع مغاير حيث إستثنت الفقرة (د) من المادة (٢٥) أفراد العشائر الذين يدخلون الكويت برا من الجهات التي تعودوها لقضاء أشغالهم المعتادة ، ويثير د. رشيد العنزي في دراسته عن مشروعيه إقامة البدون في الكويت نقطة هامة وهي أن مفهوم " أفراد العشائر " لم يكن محددا المقصود به وإن كانت المذكرة التفسيرية في شرحها للفقرة (د) قد بينت أن " العادات المرعية للبدو هي التي تستدعي هذا الإستثناء ولكن حسب قوله - أنه من غير الواضح ما إذا كان المشرع قد أراد بهذه الفقرة أن يمنح أفراد العشائر حقا بالإقامة ، أم تسهيلا لهم فقط في قضية التنقل دون الحاجة إلى الحصول على وثائق السفر الرسمية المطلوبة نظرا لطبيعة الحياة البدوية ، إلا أنه إزاء وضوح النص القانوني للفقرة (د) فإن أفراد العشائر مستثنون من كل نصوص قانون إقامة الأجانب ومن ثم فلا يشترط فيهم الحصول على إذن بالإقامة . وينتمي غالبية البدون إلى العشائر العربية. المقصودين بالمادة وهذا التفسير تؤكده الإجراءات التي إتخذتها السلطة التنفيذية في هذا الخصوص منذ بدايات الستينات ، فقد تقبلت الحكومة الكويتية إقامة البدون بإعتبارها إقامة مشروعة ولم تطلب من أي منهم الحصول على تصريح بالإقامة طبقا للقانون وعزا وزير الداخلية في تصريح له في إحدى الصحف المحلية (السياسة - ١٩٨٣/١/٢٥م) ذلك الإستثناء إلى عوامل إنسانية وإجتماعية .

ومع أن الحكومة أقدمت في العام ١٩٨٧م على إلغاء الفقرة (د) من القانون إلا أن ذلك الإلغاء لم يؤثر على الوضع القائم بالنسبة للبدون الموجودين في الكويت .

إذن فالتشريع المحلي كما خلص إليه د. العنزي في دراسته يفيد بأن القانون الكويتي أعفى أفراد فئة " غير محددي الجنسية " من إنطباق نصوص قانون إقامة الأجانب عليهم وهو ما يعني أن إقامتهم مشروعه وإبعادهم غير جائز طبقا للقانون الداخلي . (*)

---

* العنزي ، رشيد حمد ، مصدر سابق ص ٢٧ .

المبحث الثاني :-

التعامل الرسمي (الحكومي) مع مشكلة غير محددي الجنسية :-

==============================

تسببت الإجراءات الحكومية المتلاحقة في تفاقم مشكلة غير محددي الجنسية ، بالكويت **ويمكن تلخيص وتلمس طبيعة التعامل الحكومي مع المشكلة عبر المراحل التاريخية** الرئيسية التالية :-

١- حينما وضع **قانون ١٧ لسنة ١٩٥٩م** الخاص بإقامة الأجانب نص صراحة في المادة (٢٥) منه على أن من بين المستثنين من الخضوع للقانون " أفراد العشائر الذين يدخلون الكويت برا من الجهات التي تعودوها لقضاء أشغالهم المعتادة ، وهي ما يمكن إعتبارها ثغره واضحة في القانون سمحت بتغطية المشكلة قانونيا منذ النشأة .

٢- مع تزايد المميزات التي بدأت **(دولة الإستقلال)** بتوزيعها في بداية الستينات وفق إطار ريعي على المواطنين الكويتيين ومن ضمنهم فئة غير محددي الجنسية ، بدأت هجرة العديد من الأشخاص إلى الكويت إن بصورة شرعية أو غير ذلك رغبة في الإستمتاع بخدمات (دولة الرفاه) .

٣- مرحلة تعايش إختلاط فئة غير محددي الجنسية منذ الإستقلال **(بداية الستينات)** وتغاضى الحكومات الكويتية المتعاقبة عن التعرض لهم ومساءلتهم وإعتبارهم جزء من النسيج الإجتماعي للدولة ، إضافة إلى أن الجهات الرسمية إعتبرتهم جزء من المواطنين الكويتيين حين أدخلتهم ضمن إحصاءات وزارة التخطيط للسكان .

٤- في مرحلة **منتصف الثمانينيات** بدأت الحكومة بتغيير سياستها اللامبالية بوجود هذه الفئة على أراضي دولة الكويت ، وربما عاد السبب من وراء التغير في السياسات إلى تضخم المشكلة من نواحي كمية (أعدادهم) ، أو نوعية (كونهم ينتمون في غالبيتهم إلى جنسية محددة وهي الجنسية العراقية) وأن مسألة تجنيسهم تعني بالدرجة الأولى مزيد من الأعباء الإقتصادية . وقد إتخذت الحكومة سلسلة من الإجراءات الإدارية التي أثرت بشكل مباشر على حجم ونوعية الإمتيازات المادية المغرية التي كان غير محددي الجنسية يتلقونها من (دولة الرفاه) .

٥- **المرحلة الحالية ، والتي تغطي الفترة منذ عام ١٩٩١م وحتى يومنا هذا** ، والذي يميزها إهتمام الجهاز الرسمي بضرورة حل المشكلة عبر تشكيل لجنة لتنقيح الشريحة الكلية إلى أجزاء تضم حالات مختلفة ، حيث تم البدأ بتسجيل من يدعي أنه بدون جنسية ، ومقابلة البعض منهم كخطوة نحو إستكمال خطوات الحل .

* * * * *

الفصـــل الثانـــــي

===========

الإطار الدولي لمشكلة غير محددي الجنسية

المبحث الأول:- نشأة المشكلة والمعالجة على المستوى الدولي

المبحث الثاني :- دور منظمـــات حقـــوق الإنســـــان .

(١) نشأة المشكلة والمعالجة الدولية :-

==========================

إلى يومنا هذا ، يوجد ما يربو على ١٨٠ دولة بإختلاف أنظمتها السياسية والإقتصادية تعاني من وجود مشكلة " عديمي الجنسية " بأشكال وزوايا متعددة . ومن المهم التنويه إلى أن قضية كهذه كانت مطروحه على بساط البحث الدولي في العام ١٩٤٩م من خلال لجنة القانون الدولي التابعة للأمم المتحدة إلا أنها شهدت إنحسارا إستغرق أكثر من أربعين عام بعد تلك السنة بسبب توجهات عدد من الدول التي إعتقدت أن التعاطي مع هذه المشكلة أنما يؤدي بصورة أو بأخرى إلى تهديد سيادتها في مجال تحديد هوية مواطنيها .

ولقد برزت قضية (عديمي الجنسية) كنتاج أساسي للتحولات والتغيرات التي رافقت الحربين العالميتين على الصعيد الجيوسياسي . حيث نتج عن تغير الحدود الجغرافية بسبب التوسع والإحتلال والضم ظهور فئات بشرية لا تنتمي إلى الكيانات السياسية الجديدة التي تولدت . ورغم الجهود الدولية التي بذلتها الأمم المتحدة في التقليل ومن ثم القضاء على هذه المشكلة من خلال إصدار **معاهدتي عامي (١٩٤٥م و ١٩٦١م) واللتين تعالجان خفض حالات إنعدام الجنسية ، ومعالجة أوضاع المنتمين لهذه الفئة** ، إلا أن تجاوب الدول – المعنية بالمشكلة خاصة – كان قليلا إن لم يكن متحفظا معها . ولكن ورغم كل ذلك أصبحت قضية عديمي الجنسية مطروحة اليوم بقوة في المحافل الدولية لأسباب عدة أولاها بروز قضية حقوق الإنسان كلغة للعصر ، وثانيها أن معظم الدول التي توجد بها مشكلة عديمي الجنسية هي في الحقيقة من الدول الصغيرة الخاضعة لضغوط دول كبرى حافظت على سجل نظيف في التعامل مع مواطنيها وهي بذلك تتجه إلى نوع من الإحراج الأدبي لتلك الدول أمام المجتمع الدولي والضغط عليها كي تحترم (حقوق الإنسان) .

ويتضح للباحث عن طبيعة التحفظات التي أبدتها الدول الموقعة علـى إتفـاقيتي عديمـي الجنسـية درجـة الحساسـية فـي خشـيتها مـن تحمـل مسـئولية كبـيرة " فمـن خـلال الإطـلاع المقـارن علـى التحفظـات التـي سـجلتها الـدول المشـاركة علـى هـاتين الإتفـاقيتين (١٩٥٤م - ١٩٦١م) يتضـح أنـهما كانتا مـن أكـثر الإتفاقيـات التـي سـجلت عليهـا تحفظـات إلا أنـه مـن المتعـارف عليـه بـأن التحفظات وإن كانت شكليا تعفى من الإلتزام القومـي لبنـود مـن الإتفاقيـات ، إلا أنـهـا مـن حيـث الإلتزام التعاقدي وبالذات عندما يتعلق الأمر بقضايا حقوق الإنسان فإن ذلـك يكـون أكـثر ضغطـا وإلتزاما ، ولقد شكلت الإتفاقية الخاصة بالأشخاص عديمي الجنسـية نقطـة إرتكـاز مـهـم لتحديـد منظور القانون الدولي لهذه المشكلة حيث إعترفت الإتفاقية بإعتبارية عديمي الجنسية وأعطتهم صفة ثابتة في القانون الدولي ، كما أنها سعت من جانب آخر إلى خلـق آليـات مؤقتـه للتخفيـف من معاناة هؤلاء الأشخاص . **

---

* سيأتي ذكر مفصل لهما لاحقا .

** النجار ، د. غانم حمد ، " ظاهرة إنعدام الجنسية (البدون) في العالم : التطور وإحتمالات المستقبل " مجلة الزمـن - العدد ٦ - أبريل ١٩٩٦م ص ٣٢ .

(٣) إتفاقيتي عامي ١٩٥٤م ، و١٩٦١م .

====================

إعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة في ٢٨سبتمبر ١٩٥٤م إتفاقية في شأن وضع الأشخاص عديمي الجنسية ، فيما إعتمدت إتفاقية في شأن خفض حالات إنعدام الجنسية في ٣٠ أغسطس١٩٦١م ، ونرى من المفيد أن نطلع على ما تضمنته هاتين الإتفاقيتين .

أولا – إتفاقية عام ١٩٥٤م :–

عالجت الإتفاقية عدد من المسائل المتعلقة بوضع الأشخاص عديمي الجنسية في الدول المتعاقدة فقد فرضت عليهم الإلتزام بالقوانين والأنظمة المحلية ، فيما ألزمت الدول المعنية توفير ذات الرعاية الممنوحة لمواطنيها على صعيد حرية ممارسة شعائرهم الدينية وحرية توفير التربية الدينية لأولادهم ، وأعتبر فترة المكوث القسرى لعديمي الجنسية في أي بلد نتيجة لظروف الحرب والتهجير بمثابة إقامة شرعية على أرض تلك الدولة ، هذا وتخضع الأحوال الشخصية لهذه الفئة لقانون بلد موطنه حيث تحترم الدولة المتعاقدة حقوق عديم الجنسية ولا سيما الحقوق المرتبطة بالزواج .

وقد نصت الإتفاقية على صعيد الملكية على أن تمنح الدولة المتعاقدة عديم الجنسية أفضل معاملة ممكنة ولاتكون في أي حال أدنى من معاملتها للأجانب فيما يتعلق بحيازة الأموال المنقولة وغير المنقولة ويسري ذلك الضمان على حماية الملكية الصناعية والعلمية والفنية ، كما كفلت الإتفاقية حق التقاضي الحر أمام المحاكم ، وتحديد حد أدنى للأجور لا يقل عن مثيلة المقترح للأجانب ، ويسري ذلك على موضوع السكن والتعليم والمساعدات العامة ، والضمان الإجتماعي ، وحرية التنقل ، وصرف بطاقات الهوية ووثائق السفر ، وتسهيل التجنيس .

كما حددت الإتفاقية مسألة طرد عديم الجنسية من البلد الذي يعيش فيه في نص المادة (٣١) – حيث قصرت ذلك الإجراء حينما يكون هناك مساس بالأمن الوطني أو النظام العام ، وعلى أن لا ينفذ طرد مثل هذا الشخص إلا تطبيقا لقرار متخذ وفقا للأصول الإجرائية التي ينص عليها القانون ، ويجب أن يسمح لعديم الجنسية ، مالم يتطلب خلاف ذلك أسباب قاهرة تتصل بالأمن بأن يقدم بيانات براءته وبأن يمارس حق الإستئناف ويكون له وكيل ممثل لهذا الغرض أمام سلطة مختصة أو أمام شخص أو أكثر معينين خصيصا من قبل السلطة المختصة ، هذا وتمنح الدولة المتعاقدة عديم الجنسية مهلة معقولة ليلتمس خلالها قبوله بصورة نظامية في بلد آخر ، وتحتفظ هي بحقها في أن تطبق خلال هذه المهلة ما تراه ضروريا من التدابير الداخلية .

تطبيقات واقعية لبعض بنود الإتفاقية في دولة الكويت .

==================================

رغم عدم دخول دولة الكويت طرفا في إتفاقية عام ١٩٥٤م إلا أنه وحتى عام ١٩٨٥م كان غير " محددي الجنسية " يتمتعون بمعظم مانصت عليه من البنود التي ذكرناها بإستثناء الحق الأهم وهو التجنيس ، فالتعليم والتطبيب والتوظيف – خاصة في الجيش والشرطة – وحرية التنقل وحق التقاضي والاسكان لفئة معينة منهم كانت كلها مزايا سمح لهم بالتمتع بها حتى أواخر عام ١٩٨٥م وبدايات عام ١٩٨٦م حين بدأت الحكومة بإتخاذ تدابير متشددة طرد على أثرها آلالاف من غير محددي الجنسية بين عامي ١٩٨٧م و ١٩٩٠م لعجزهم عن تقديم جوازات سفر كويتية أو غير كويتية تثبت وضعهم القانوني **ولم يسمح لغير محددي الجنسية العاملين في الجيش والشرطة بالإستمرار في وظائفهم وصدرت لهم أوراق إقامة ، وحتى هؤلاء لم ينجوا من تلك الإجراءات بعد أن غزا العراق دولة الكويت حيث رفضت طلبات الكثير منهم للعودة إلى عملهم في السلك العسكري .**

هذا وقد سحبت جميع المزايا التي كان يتمتع بها فئة " غير محددي الجنسية " قبل عام ١٩٨٥م . وفي آخر إحصاء سكاني جرى في الكويت (عام ١٩٩٥م) إستثنى أفراد غير محددي الجنسية من حسابهم ضمن تعداد الكويتين رغم أنهم قبل ذلك كانوا يعتبرون ضمن العدد الإجمالي للمواطنين .

ثانيا :- إتفاقية عام ١٩٦١م

===============

جاءت إتفاقية عام ١٩٦١م في شأن خفض حالات إنعدام الجنسية لتطرح مفهوما جديدا في التعامل مع هذه القضية ، فالإتفاقية الأولى وضعت لمعالجة أوضاع عديمي الجنسية كأمر واقع ، أما روح هذه الإتفاقية وما تدعوا إليه فهو الإتجاه نحو التخلص تدريجيا من هذه المشكلة إعتمادا على مبدأ التجنيس للأشخاص الذين يولدون في إقليمهما بحكم القانون عند الولادة أو بناء على طلب يقدم إلى السطة المختصة مع إلتزام عديم الجنسية بالإجراءات والتنظيمات التي تبينها الدولة صاحبة الشأن بدءا من المدة اللازمة لتقديم الطلب وشروط الإقامة المعتادة وأن يكون الشخص قد ظل على الدوام عديم الجنسية ، وألا يكون قد أدين بجريمة تمس الأمن القومي أو حكم عليه بالسجن خمس سنوات أو أكثر لفعل جنائي .

وقد أعتبرت الإتفاقية اللقيط الذي يعثر عليه في أقليم دولة متعاقدة مولودا في هذا الأقليم من أبوين يحملان جنسية هذه الدولة ، ومنعت الدول المتعاقدة عن تجريد أي شخص من جنسيته إذا كان من شأن هذا التجديد أن يجعله عديم الجنسية ، وإذا كان قانون الدول المتعاقدة يرتب على فقدان الجنسية أي تغيير في الوضع الشخصي ، كالزواج أو إنقضاء الزواج ، أو إثبات النسب ، أو الإعتراف بالنسب ، أو التبني ، فيتوجب جعل هذا الفقدان مشروطا بحيازة أو إكتساب جنسية أخرى .

وحرمت الإتفاقية كذلك على الدول المتعاقدة تجريد أي شخص أو أية مجموعة من الأشخاص من جنسيتهم لأسباب عنصرية أو إثنية أو دينية أو سياسية .

تطبيقات بنود الإتفاقية في دولة الكويت :-

لا تعتبر دولة الكويت معنية بهذه الإتفاقية ليس فقط من الجانب التعاقدي إذ أنها ليست طرفا فيها ، ولكن حتى الجانب العملي الناتج عن التطبيق الواقعي غير المرتبط بالإنظمام يعتبر مفقودا على خلاف الوضع مع إتفاقية ١٩٥٤م ويرجع السبب في ذلك إلى أن هذه الإتفاقية تتعامل بشكل مباشر مع ضرورة حل هذه المشكلة بواسطة التجنيس وهي الخطوة التي لم تقدم عليها دولة الكويت حتى الآن ، وإكتفت عوضا عن ذلك بمنح إمتيازات مادية (ذكرناها آنفا) تم تقليصها مع أواخر عام ١٩٨٥م .

ويمكننا القول بأن الإستثناء الوحيد المطبق في هذه الإتفاقية والذي يساهم في عدم تزايد أعداد عديمي الجنسية ما يتعلق بموضوع تجنيس اللقطاء وهو أمر مأخوذ به في قانون الجنسية الكويتية .

المبحث الثاني :- دور منظمات حقوق الإنسان .

==============================

يمكن القول بأن مشكلة فئة غير محددي الجنسية في الكويت أخذت زخما إعلاميا على المستوى الخارجي ، بعد العام ١٩٩١م أي عام تحرير البلاد من غزو القوات العراقية في أغسطس ١٩٩٠م ، حيث تزايدت المناداة بضرورة إحترام حقوق الإنسان في بلد عانى شهورا من إنتهاكات جسيمة إقترفتها أجهزة الأمن العراقية ضد المدنيين الكويتيين والأجانب على حد سواء وقد كانت هناك موضوعات عديدة على الساحة الكويتية طرحت كمادة غنية لإهتمامات منظمات حقوق الإنسان الشعبية الكبرى **كمنظمة العفو الدولية** (لندن) ، **أو منظمة مراقبة حقوق الإنسان** " هيومان رايتس ووتش" (واشنطن) منها مثلا مركز الإبعاد أو ما إصطلح على تسميته بـ "**سجن طلحة** " نسبة إلى إسم إحدى المدارس التابعة لوزارة التربية ، التي تحولت إلى مقر توقيف المخالفين لقوانين الإقامة أو الذين صدرت في حقهم أحكام إدارية ، ومنها أيضا قضية المختفين والمفقودين داخل الكويت بعد التحرير ، طالبت المنظمات الدولية المذكورة الحكومة الكويتية مرارا بضرورة فتح ملف التحقيق حول قضيتهم ، أما موضوع فئة غير محددي الجنسية فقد نال إهتماما لا يقل عما نالته الموضوعات السابقة خاصة بعد الإجراءات الصارمة التي إتخذتها الحكومة ضد أفرادها حيث تم عزل معظمهم من سلكي الشرطة والجيش وأصبحوا كفئة إجتماعية ينظر لها بعين الشك والريبة لإنتماء معظمهم إلى أصول عراقية .

ويعتبر أول تقرير مطول وشامل أعد حول موضوع فئة " غير محددي الجنسية " في الكويت كان من عمل منظمة مراقبة حقوق الإنسان حيث أوفدت المنظمة المذكورة ممثلا عنها عام ١٩٩٤م إلى الكويت وقام بإجراء بحث ميداني حول الموضوع شرح فيه بإسهاب أوضاعهم القانونية والإجتماعية والإقتصادية .

ونرى من المفيد أن نذكر أبرز النقاط التي تضمنه تقرير المنظمة (*) :-

---

١- إرتأت المنظمة في تقريرها أن العديد من البدون لم يجدوا الفرصة المناسبة لإثبات استحقاقهم الجنسية لأسباب متعددة منها إنخفاض المستوى الثقافي وأمية الكثيرين منهم . وهو الأمر الذي يحمل الطرفين (الحكومة والبدون أنفسهم) مسؤولية تفاقم الوضع . **

٢- أن معظم البدون كما يقول التقرير يسري عليهم تعريف عام ١٩٥٤م للأشخاص الذين لا جنسية لهم ولا يتمتعون بمواطنية أية دولة . *
وقد وصل البدون في الكويت إلى هذه الحالة إما بسبب القوانين الكويتية أو بسبب طول تداول القضية في أروقة الحكومة الكويتية وتفسيراتها وتعديلاتها المتعددة لقانون الجنسية بحيث استبعدتهم من دائرة القانون وأخرجتهم من مظلته .

٣- عندما كانت الكويت تنظم شؤون الجنسية فيها وهي على حافة الإستقلال عن بريطانيا بدأت **غرس بذور اللاجنسية للآلاف من المقيمين** ، فخلال الفترة ١٩٥٩م - ١٩٦٠م وهي فترة الإعداد للإستقلال الذي تحقق في عام ١٩٦١م عملت السلطات على تسجيل كل المقيمين وتحديد جنسياتهم ولكن اللجنة المشكلة خصيصا لتحديد وضع الجنسية لم تكن قادرة على إتخاذ قرارات في شأن العديد من الطلبات ولذلك إعترف لما يزيد قليلا عن ثلث السكان بالجنسية الكاملة وللثلث الثاني بالجنسية الجزئية فيما أعتبر الثلث الأخير " بدون جنسية " .
وأعتبر الوضع مؤقتا ولذلك عوملوا معاملة المواطنين فيما يتعلق بحقوق الإقامة والعمل والخدمات الإجتماعية بما في ذلك التعليم المجاني والرعاية الصحية .

---

* تقرير " هيومان رايتس وواتش - الشرق الأوسط عن أوضاع البدون " مجلة الزمن ، العدد السادس ، إبريل ١٩٩٦م.

** سيلاحظ القارئ إستخدامنا لمصطلح " البدون " بدلا من "غير محددي الجنسية " ، وذلك إلتزاما بما جاء في تقرير منظمة مراقبة حقوق الإنسان .

٤- منذ أن بدأت الحكومة تعامل " البدون " معاملة الأجانب بعد الإعلان عن أعدادهم بشكل مستقل عن عدد المواطنين ، شهدت المحاكم قضايا قليلة تتعلق بهذه الفئة وحكمت لصالحهم ، ففي عام ١٩٨٧م قضت محكمة الجنايات بشرعية إقامة أحد الأشخاص ، وقالت إن الشخص المولود في الكويت بدون جنسية هو وزوجتة وأطفاله ، ولكنه وغيره من هذه الوضعية في العادة لا هم مواطنون ولا هم أجانب وحيث إنه لا يوجد دليل على حمله الجنسية العراقية أو أية جنسية أخرى وقد حكمت المحكمة حضوريا بأن وجوده في الكويت وجود شرعي مثل شرعية وجود غيره من غير حملة الجنسية ولأن دخوله إلى الكويت كان شرعيا ووجوده فيها منذ ذلك الوقت قانونيا فقد وجدت المحكمة أن التهمة الموجهة إليه لا تستند إلى أساس من القانون وتعلن أنه غير مذنب .

وفي قضية أخرى عام ١٩٨٨م رفضت محكمة الإستئناف طلب الحكومة معاملة أحد البدون كأجنبي طبقا لقانون إقامة الأجانب لعام ١٩٦٨م واعترفت بالوضعية الخاصة التي يتمتع بها البدون .

٥- قرب نهاية عام ١٩٨٥م تبنت الحكومة الكويتية سياسة ترمي إلى إخراج البدون من الكويت وظلت تفصيلات هذه السياسة سرية في أدراج وزارة الداخلية ولكن نتائجها ظهرت تدريجيا مع بدء تطبيقها خلال الأشهر والسنوات التالية .

وفي أبريل عام ١٩٨٦م تشددت الحكومة في منح وثائق السفر والتي كانت تصدرها للبدون وطبقا للقواعد الجديدة ، فإن الوثيقة التي كانت أقرب شيئ إلى جواز السفر ، باتت تمنح فقط للمسافرين في الخارج تحت إشراف رسمي ، بالإضافة إلى العاملين لفترات طويلة في الجيش والشرطة ، أما غير هؤلاء فقد حجبت عنهم الوثائق إلا إذا تنازلوا عن حق العودة إلى الكويت ، واتسع الشق في عام ١٩٨٦م عندما قضت الحكومة بضرورة تقديم كل العاملين جوازات سفر صالحة وإلا تعرضوا للطرد من وظائفهم ، وكذلك طلب من أصحاب الأعمال الخاصة تبني السياسات نفسها وحيث إن البدون لم تعد تصدر لهم جوازات فقد تم طرد الآلاف من أعمالهم بين ١٩٨٧م و ١٩٩٠م لعجزهم عن تقديم جوازات سفر كويتية ولم يسمح سوى للبدون العاملين في الجيش والشرطة بالإستمرار في وظائفهم وصدرت لهم أوراق إقامة .

وفي عام ١٩٨٧م أصدر وزير الداخلية أمرا بوقف صرف أو تجديد رخص القيادة للبدون. عدا الذين يخدمون في الجيش والشرطة ، وبوقف تسجيل سياراتهم ، وقد تم تطبيق المنع على نطاق واسع إعتبارا من فبراير عام ١٩٩١م مما وضع عراقيل وصعوبات عديدة أمام البدون بسبب محدودية نظام النقل العام ولتواجد البدون في مناطق بعيدة عن مدينة الكويت التي تتمركز فيها أو حولها معظم الخدمات وبينها المستشفيات والمكاتب الحكومية .
كذلك حرم أطفال البدون من التعليم المجاني الذي كانوا يتلقونه ومعظمهم فقراء لا يستطيعون تحمل تكاليف التعليم الخاص ، كما صدرت تعليمات إلى المدارس الخاصة بعدم قبول التلاميذ إلا إذا قدموا تصاريح إقامة .
وفي عام ١٩٨٨م منع البدون من الدراسة في الجامعات ، وحرم نتيجة لذلك آلاف الطلاب المستحقين للتعليم العالي من هذه الدراسة ، وبسبب عدم وجود جوازات سفر لم يستطع هؤلاء الطلاب السفر إلى أي مكان آخر لتلقي العلم خاصة في ظل عدم وجود كليات خاصة في الكويت.
كما صدرت التعليمات من قبل وزارة الشؤون الإجتماعية والعمل إلى الجمعيات الكويتية ومنها الجمعية الطبية وجمعية المحامين بطرد أعضائها من البدون .

٦- حاول بعض البدون بعد طردهم من وظائفهم في عام ١٩٨٥م تأمين جوازات سفر أجنبية تؤمن لهم العودة إلى هذه الوظائف لأن الحكومة الكويتية وعدت بإعادة تشغيل حملة هذه الجوازات وهدف بعض البدون من الحصول على الجوازات الأجنبية الهجرة إلى بلاد أكثر إستعدادا لإستضافتهم ، والعديد من هؤلاء الأشخاص الذين دفعوا إلى الحدود مع العراق وسوريا والسعودية لهم أقارب في تلك البلدان مما سهل لهم الإستفادة من قوانين الجنسية الأقل تشددا أما البعض الآخر فربما إختار البلدان المشار إليها لوجود أسباب تتيح لهم من خلالها الحصول على جوازات السفر. وهناك فصيل آخر من البدون إستسلم يائسا وخالف القوانين واضطر لدفع مبالغ باهظة لتأمين جوازات سفر أجنبية كانت في بعض الحالات ومن واقع شهادة بعض ممن التقتهم " هيومان رايتس ووتش " غير قانونية .

وكانت هناك بالفعل حالات عديدة من البدون الذين وصلوا إلى الولايات المتحدة وبعض الدول الأوروبية حاملين جوازات سفر في محاولة للحصول على الهجرة تبين زيف جوازاتهم مما أدى إلى إعتقالهم من قبل سلطات الهجرة .

٧- غادر معظم سكان الكويت البلد خلال فترة الإحتلال ومنهم ٥٧٠ ألف كويتي توجه معظمهم إلى السعودية ، غير أن البدون ولعدم وجود وثائق تسمح لهم بالسفر لم يستطيعوا المغادرة ولم يكن مفتوحا أمامهم سوى الأراضي العراقية التي لم تكن تحتاج لأوراق بسبب إعلان ضم الكويت بزعم أنها المحافظة التاسعة عشرة ولم تسمح السلطات السعودية لأحد من البدون بدخولها سوى للأشخاص الذين توافق عليهم " لجنة الإستقبال " التي شكلتها الحكومة الكويتية في المنفى ، ولم تعط اللجنة موافقتها إلا لمن يثبت أنه كان في مهام عسكرية أو كان في الشرطة ومعرضا للخطر ولما كانت السلطات العراقية تعتقل كل من يحمل وثائق تثبت إنتماءه لسلك العسكري قام العسكريون من البدون بتحديد تحركاتهم وإخفاء هوياتهم وعرض الذين غادروا منهم حياتهم للخطر لا لشيء إلا للرغبة في الإلتحاق بقوات التحرير أو للقيام بمهام طبية ولكن لدى وصول هؤلاء الأشخاص إلى الحدود تم وضعهم في معسكر لحين التثبت من هوياتهم والحصول على التصاريح من لجنة الإستقبال .

٨- عاد المواطنون الكويتيون بعد تحرير الكويت في ٢٦ فبراير١٩٩١م إلى وطنهم ولكن آلاف البدون وضعت العراقيل أمام عودتهم وبقي بعضهم في معسكر للاجئين على الحدود وسط الصحراء عند نقطة "العبدلي" الحدودية وقد وصل العدد في بعض الأحيان إلى حوالي ٥٠٠٠ شخص (مايو ١٩٩١م) ولكنه إنخفض بعد أن تراجع عددا منهم إلى مواقع أخرى أقل صعوبة وقسوة داخل العراق إلى أن تقرر الحكومة الكويتية مصيرهم . في حين هرب عدد آخر بعد أن سمعوا عن سوء معاملة الكويتيين لهم وباتوا يخشون على أنفسهم إذا ما رجعوا إلى الكويت ولم يكن هناك في المعسكر سوى ٦٠٠ شخص فقط في أكتوبر ١٩٩١م سمح لهم بالعودة إلى الكويت بجهود المنظمات الإنسانية العالمية .
والإجراءات التي إتخذتها الحكومة الكويتية في شأن منع عودة البدون تعد إنتهاكا لإتفاقية جنيف الرابعة - المادة ١٣٤ التي تنص على أنه " بعد إنتهاء العدوان أو الإحتلال يسمح لكل المقيمين بالعودة إلى أماكن إقامتهم الأخيرة " .

٩- إعتبارا من يوم ٢ أغسطس عام ١٩٩٠م قامت الحكومة بطرد جنود الجيش والعاملين في الشرطة من البدون بالرغم من أنهم أكدوا ولاءهم للكويت ، وقتل منهم الكثير في أعمال المقاومة وجرح وأسر عدد آخر. وعندما عادت الحكومة بعد تحرير الكويت في فبراير ١٩٩١م لم تسمح سوى لقلة بالعودة إلى أعمالهم وفي مايو عام ١٩٩٥م تم تحديد عدد البدون بنحو ٢٥٪ من مجموع ٢٥ألفا يشكلون جيش الكويت القوي مقابل ٨٠٪ قبل الغزو. وحتى الذين قاتلوا في حرب التحرير لم يسمح لهم بالعودة إلا بعد أن قام ضابطان برتبة رائد فأعلى بالتأكد من أنهم لا يحملون جنسيات أخرى ، وأنهم معروفون لدى قبائلهم بالإضافة إلى ضمانة سياسية ومالية . ومع كل هذه الإجراءات لم يسمح بتشغيل البدون في الجيش سوى بنسبة محدودة لأن أحدا لم يقبل بمغامرة ضمانهم ولإنتشار عدم الرغبة في مساندتهم ليغلق أمامهم مصدر العيش الرئيسي .

١٠- بلغ عدد أوامر المغادرة التي أصدرتها وزارة الداخلية منذ التحرير حوالي ٢٤ ألف أمر طبقا للمصادر الرسمية ، ومعظم الأوامر إدارية لم تخضع لمراجعة القضاء ولعدم وجود أماكن يذهب إليها المطرودون ، أصبحوا عرضة للإعتقال والإحتجاز في مركز إبعاد "طلحة" .

وقد خير المحتجزون في بعض الأحيان بين الحصول على أمر مغادرة ممهور بعدم أحقية العودة إلى الكويت وبين البقاء في سجن طلحة . ولم يسمح للمحامين بزيارة مركز الإبعاد نظرا لأن القانون لا يعطي القضاء فرصة مراجعة أوامر الإبعاد أو النظر فيها ويوجد أناس في مركز الإبعاد منذ عام ١٩٩١م مما إضطر بعضهم للقبول بشرط المغادرة مع عدم العودة وأرسلوا بعد ذلك إلى الحدود العراقية .

الخلاصـــــة :-

=======

تبين بعد معالجتنا للمحاور التي إحتوتها الدراسة أن مشكلة غير محددي الجنسـية بـالكويت هـي بالتحديد مشكلة سببتها طريقة تعامل الإدارة الرسمية مع القانون من جانب (ونعني هنا قـانوني الجنسية والإقامة) ، ومن جانب آخر – وإن كان أقل درجة من الأهمية التقاعس وربما التحايل على القانون الذي مارسه عدد من أبناء تلك الفئة رغبة في تحقيق مكاسب إجتماعية وإقتصادية ، وإن التعامل غير الجدي الذي ميز أسلوب الحكومات الكويتيـة المتعاقبـة فـي تعاملهـا مـع هـذه المشكلة هو الذي أوصلها إلى هذه الدرجة من الحدة والخطورة بحيث باتت مادة خصبة للإعلام الشعبي ولتقارير منظمات حقوق الإنسان الدولية .

وعلى ذلك ، فإن **توفر الرغبـة الصادقـة المدعومة بقـرار سياسي منطقي ومدروس أصبح ضرورة قصوى اليوم ولأكثر من أي وقت مضى** . وإن كنا في السابق قـد ضمنـا تهدئـة المشـكلة من خلال المكاسب المادية التي تلقاها أبناء هذه الفئة ، ذلك بأن الوضع الإقتصادي الحرج الـذي تعيشه دولة الكويت اليوم لن يسعفها كثيرا في الإستمرار لأمد أطول في تعليق المشكلة دون حل وهو الأمر الذي بدأته الحكومـة فعلا كمـا أوضحنـا فـي العـام ١٩٨٥م **بسلسلة من الإجراءات التضييقية التي جلبت للدولة خصم جديد لا يجامل وهو منظمات حقوق الإنسان .**

التوصيـــــات :-

=========

يفرض الوضع الذي وصلت إليـه مشكلة غير محددي الجنسية فـي الكويت وتأثيرها الداخلـي والخارجي الذي تحدثنا عنه ، ضرورة النظر بجدية لحلها ، فقد ثبت **أن التأخير والمماطلة فـي حل المشكلة لا يؤدي إلا إلى زيـادة صعوبـة التعامل معها مع مرور الزمن** .ولسنا هنـا فـي مجال وضع حل محدد أو مفصل للمشكلة ، إذ كما تبين لنا من خلال الدراسة أن النظر إلـى هذه الفئة المجتمعية نظره واحدة هو خطأ في حد ذاته ، على إعتبار أن السلطة السياسية والمجتمـع ككل قد دخلا في تعاملهما مع المشكلة عقدها الرابع تقريبا إذا مـا إعتمدنـا سنة إصدار قـانوني الجنسية الكويتية وإقامـة الأجـانب وهـي سـنة ١٩٥٩م ، وتولـدت عبر العقـود الأربعـة مشـاكل جانبية لها علاقة بـالأصل كوضـع أبنـاء عديمـي الجنسية الذين ولـدوا فـي الكويت ، وزوجـات عديمي الجنسية من الكويتيات وغيرها من الإفرازات . بمعنى أن التعاطي الرسمي مـع المشكلة لم يعد مقتصرا على الجيل الأول الذي إستوطن في الكويت ولكننا نتحدث اليوم – وهذا ما أشرنا إليه في صدر البحث – عن جيل ثاني وثالث من أبناء هذه الفئة ، وتأسيسا على ذلك فإن حسبنا أن **نضع بعض المحاور الرئيسية التي من الممكن أن تكون أساسا لحل المشكلة** بإتجـاه تقليل تأثيرها على المجتمع ، وصولا لحلها بشكل نهائي .

لقد أوضحنا فيما سبق بأن مشكلة فئة البدون جنسية تلقـى بآثـار أمنيـة وإجتماعيـة وإقتصاديـة وتنمويـه علـى المجتمـع ، وعنـد وضـع الحلـول يجب أن تؤخـذ هـذه الآثـار مـأخذ الإهتمـام وإلا إعتبرت حلولا قاصرة ، ويمكن إعتبار المعايير التالية كخطوط عريضة يمكن أن نستند عليها في الحل : –

١ – وضع معايير محـددة وواضحـة لمعالجـة كـل شـريحة داخلـة ضمـن مـا يسمـى بـفئة " غير محددي الجنسية " وهما المستحقين أي " عديمي الجنسية " ، والمدعين الذين ثبت أو لـم يثبت بعد إمتلاكهم لوثائق مختلفة دلت على إنتمائهم إلى كيانات سياسية محددة . ويعتمـد فـي وضـع تلك المعايير شيئان جوهريان ، الأول **التجنيس** ، والثاني معالجة المشـكلة عبر قنـوات أخـرى **كالإقامة المؤقته ، أو الدائمة** . *

---

* من أبرز المعايير التي حددتها الحكومة لفرز أفراد فئة البدون جنسية هو إعتماد الإحصاء السكاني الذي جرى عام ١٩٦٥م والذي على أساسه يتم النظر في موضوع التجنيس أو إيجاد أي مخرج قانوني آخر غيره ، وعلـى ضوء ذلك الإحصاء يتم الكشف عما إذا كان عديم الجنسية كان موجودا في تلك السنة وقبلها أبا عن جد .

٢- بعد وضع المعايير ، يتم التعامل مع كل شريحة (أو كل حالة إن تطلب الأمر) وفقا للثبوتيات القانونية التي يمتلكها الشخص أو الشريحة ، مع عدم الإخلال بمفهوم الحل المبدئي للمشكلة كحل ، بمعنى عدم النظر إلى مؤثرات غير محددة أصلا في معايير الحل كعلاقات النسب ، و لكون الشخص عديم الجنسية يعمل في السلك العسكري . *

٣- التأكيد على أهمية الوضع القانوني الصحيح للعمل والإقامة ، وإن تجاوز ذلك يعتبر أمرا مرفوضا .

٤- الإلتزام والتأكيد على صون حقوق الإنسان في التعامل مع جميع أفراد هذه الفئة إلى حين كشف أوضاعهم الحقيقية ، وما يعنية ذلك من تسهيل أمور معيشتهم بالحدود المتعارف عليها دوليا ، مع عدم إغفال الجانب القانوني في حل وحسم المشكلة بما يؤكد ضرورة إتسام الخطوات التنفيذية بالشرعية والمطابقة للقوانين المرعية .

٥- التأكيد على إلتزام جميع الجهات الرسمية وغيرها بالحلول المعتمدة وتجسيد تعاونها وعدم الدخول في دائرة الإستثناءات في أي حال من الأحوال .

---

* حددت الحكومة في إحدى تصوراتها لحل مشكلة غير محددي الجنسية مستحقي الجنسية بالفئات التالية :- الأشخاص الذين رفضوا التجنيس لإعتقادهم أنهم يستحقونها وفقا للمادة الأولى من قانون الجنسية ، وكذلك أبناء الكويتيات الأرامل والمطلقات لأزواج غير كويتيين والذين صدرت في شأنهم قرارات وزارية بمعاملتهم معاملة الكويتيين حتى بلوغهم سن الرشد ، وزوجات من فئة البدون جنسية المتزوجات من كويتيين .

المراجــــع

=======

١- **العنزي ، رشيد حمد** ، " الجنسية الكويتية : دراسة للنظرية العامة للجنسية وللمرسوم الأميري رقم ١٥ لسنة ١٩٥٩م في شأن الجنسية الكويتية " الكويت ١٩٩٣م .

٢- **العنزي ، رشيد حمد** " البدون في الكويت : دراسة قانونية عن مشروعية إقامتهم .الكويت ١٩٩٤م .

٣- **تقرير منظمة مراقبة حقوق الإنسان** " هيومان رايتس وواتش " حول البدون في الكويت . مجلة الزمن الكويتية – العدد ٦ – إبريل ١٩٩٦م .

٤- **النجار ، د.غانم حمد** ، " ظاهرة إنعدام الجنسية (البدون) في العالم : التطور وإحتمالات المستقبل " مجلة الزمن الكويتية العدد ٦ – إبريل ١٩٩٦م .

٥- مجلة **الطليعة** الكويتية ١٩٩٣/٣/٢٤م . " ١٣٨٣٧٠ من البدون ينتظرون الحل "

٦- **تقرير اللجنة المكلفة بدراسة أوضاع غير محددي الجنسية** " البدون " المنبثقة عن مجلس الوزراء . نشر في صحيفة الوطن الكويتية بتاريخ ١٩٩٣/٧/٢٩م .